第五章

工作與挑戰

工作量

5.1　本署於本年度接到共12,552宗查詢和4,661宗投訴，以及終結了4,345宗投訴。二零零三年，雖然市民全力對抗非典型肺炎疫情，但是本署接到的投訴數目並沒有減少。不過，疫情確實阻延了多個政府部門及公營機構對本署調查工作的回覆，特別是醫院管理局。

圖表 5.1

1999 / 2000 年度以來接到的查詢及投訴數目

年度	查詢	接到的投訴	終結的投訴
1999/2000	9,323	3,101	3,411
2000/01	11,821	3,709	3,476
2001/02（10 1/2 月 *）	12,900	3,736	3,790
2002/03	14,298	4,382	4,370
2003/04	12,552	4,661	4,345

* 由2001/02報告年度起，本署報告年度的截算日期改為 3 月 31 日，以配合財政年度的截算日期。

服務承諾

5.2　本署的服務承諾臚列如下：

圖表 5.2

服務承諾

查詢	**處理時間（視乎複雜程度）**
致電或親臨本署	即時回覆或於 30 分鐘內回覆
書面	5 至 10 個工作天內回覆
投訴	**處理時間（視乎複雜程度）**
初步評審及發出認收函件	本署會就所有投訴進行初步評審，並會發出認收函件 — 5 至 10 個工作天內
已終結的個案 — 不在職權範圍內或受條文所限不得調查的個案	發出覆函，並詳細解釋不進行調查的原因 — 10 至 15 個工作天內
— 其他個案	3 至 6 個月
團體參觀及講座	**處理時間**
要求由專人帶領參觀本署	5 個工作天內
邀請本署人員主持講座	10 個工作天內

工作與挑戰

由於本署接到相當大量的投訴，各調查組一直承受工作壓力。儘管如此，本署仍竭盡所能，在服務承諾的時限內完成處理個案。在本報告年度內，有78宗個案（即3.18%）未能按服務承諾目標完成，而上一個年度則有75宗（即2.84%）。導致處理個案需時較長的主要原因有下列幾項：

(a) 個案性質非常複雜，需要更廣泛的探討和較詳細的調查過程；

(b) 所涉文件數量龐大，需要額外時間研究有關資料；

(c) 在調查過程中，個案有新的發展；

(d) 個案因涉及法庭程序或執法行動而須暫停調查；

(e) 被投訴的機構就本署職權或決定提出抗辯或異議（詳見以下各段）；以及

(f) 受非典型肺炎疫情的影響，部分機構未能及時回應本署的查訊（參見**第5.1段**）。

圖表 5.3

	處理時間		
初步評審及發出認收函件	5個工作天內	6至10個工作天內	10個工作天後
1999 / 2000 (1999年5月16日 至2000年5月15日)	99.86%	0.14%	0
2000 / 01 (2000年5月16日 至2001年5月15日)	100%	0	0
2001 / 02	92.65%	5.85%	1.50%
2002 / 03	77.58%	11.84%	10.58%
2003 / 04	66.20%	30.74%	3.06%

	不在本署職權範圍內或受條文所限不得調查的個案			**需要進行調查的個案**		
	10個工作天內	11至15個工作天內	15個工作天後	少於3個月	3至6個月內	6個月後
1999/2000 (1999年5月16日 至2000年5月15日)	93.14%	4.54%	2.32%	45.00%	45.40%	9.60%
2000/01 (2000年5月16日 至2001年5月15日)	80.80%	18.60%	0.60%	50.60%	44.00%	5.40%
2001/02	58.90%	37.60%	3.50%	52.20%	38.50%	9.30%
2002/03	60.65%	37.11%	2.24%	57.52%	39.64%	2.84%
2003/04	71.51%	22.10%	6.39%	51.08%	45.74%	3.18%

工作與挑戰

抗辯與爭議

5.3　有時候，被投訴的機構或投訴人會質疑我們的決定或行動。這些抗辯及意見的反覆往來，難免導致處理個案的時間較長。

職權範圍

5.4　被投訴的機構有時會質疑本署的查訊是否恰當，特別是當問題看來涉及《申訴專員條例》附表2所訂明不得調查的事項，例如有關人事或合約事宜。本署向來審慎從事，嚴守本身的職權範圍，遇到有爭議性的個案，則只會審研當中與行政有關的問題（諸如造成延誤或欠缺效率等）。本人一直以慎重而開放的態度履行申訴專員的職能，致力令政府更加開明，促使各部門及機構盡量提供以客為本的服務。

5.5　就以某宗指公務員事務局在執行紀律上有所延誤的個案為例，本人明白條例對本署的限制，不得就人事問題進行調查。但是，由於所指延誤的工作曠日持久，本人認為，當中可能涉及程序上欠缺效率，以及沒有為投訴人設想的問題。簡言之，這些都是在本人的職權範圍之內。然而，本署其後徵詢法律意見，結論認為根據條例的現有條文解釋，即使是人事上的延誤問題，申訴專員也不得展開任何行動。本人當然恪守法例，但對於有關條文是否對本署造成不必要的限制，又或者與自然公義的精神有所違背，則仍保持開放的態度。

5.6　另一方面，投訴人有時亦會質疑，本署為何在評審後認為投訴事項不在本署職範圍內，而決定不跟進他們的個案。投訴人感到受屈，是由於他們聲稱遭受「顯而易見」的不公平，以及有關機構對他們所關注的事項延誤處理。他們無法接受或理解，申訴專員為何甚至不能研究有關個案。為了紓解問題，在實際可行的情況下，本署會把他們轉介到合適的機關或渠道，以便他們尋求意見、協助或提出申訴。

保密規定與個人私隱

5.7　在查訊過程中，雖然本署有法定權力，可以索取與個案有關的任何資料，但是有些機構會以保密或保障私隱為理由，拒絕或拖延向本署提供資料。一般而言，各個機構都願意與本署合作，本人向他們謹致謝意。不過，有部分或需要本署勸說一番才肯提供資料。在本年度內，本署無需行使條例所賦予的權力，傳召不合作的證人到本署提供資料。然而，在一兩宗個案中，我們仍須向有關人士解釋申訴專員的權力，他們才願意合作。

5.8　正如第二章所述，保密條文是申訴專員制度的基石，讓本署能夠取得所需的資料，有效地就有關行政失當的指稱進行調查。在本報告年度內，一名投訴人要求本署提供在調查其投訴的過程中，向某政府部門取得的有關其個人資料的文件副本。本署拒絕他的要求，理由是我們已向他披露申訴專員認為須提供的所有資料，而其餘的資料根據《申訴專員條例》第15條的保密規定須予保密。然而，個人資料私隱專員認為，由於《個人資料（私隱）條例》對本署的保密條文並沒有明確規定，因此保密條文本身不足以作為拒絕這種要求的理據。不過，個人資料私隱專員同意，本署保密條文所涵蓋的文件，也許是根據《個人資料（私隱）條例》第58(1)(d)條可獲豁免的個人資料，因此，本署可拒絕讓投訴人查閱。

5.9　雖然上述事件已獲得解決，但本人認為，《個人資料（私隱）條例》與《申訴專員條例》之間的潛在矛盾，尚需要進一步研究。

申訴專員的決定

5.10　就全面調查來説，本署會把任何與被投訴的機構或其屬下人員有關的批評或負面意見通知該機構。本署通常會把這些批評或意見收納在調查報告草擬本內，並會把草擬本送交有關機構。這些機構有時會對本署的觀察所得提出保留意見或異議，尤其是當本署認為投訴成立的時候。他們經常提出連篇累牘的爭辯或反對意見，然後要求與我們的調查員會面，反覆陳述理據和意見。本署會給予被投訴的機構及其屬下人員充分機會，讓他們申辯和解釋，然後再仔細審研所有資料，最後才作出結論。假如他們的陳述是合理的，本署會把有關意見納入調查報告內。即使本署不接納他們的意見，亦會記錄在調查報告中，並説明本署不接納其理據和意見的原因。

部門不作回應

5.11　事實上，正如上文所述，各有關機構都會認真研究本署的調查報告。假如他們不同意調查報告草擬本的調查結果或建議，便會提出具體的意見。遺憾的是，在本報告年度內，本署有史以來首次須在所涉部門不予評論的情況下發出調查報告，這個部門便是地政總署。雖然本署曾多次發出催辦函件，並且放寬回覆限期長達約三個月，但該署就是不作回應。在這情況下，本人決定發出調查報告，否則對投訴人便會極不公平。有政府部門竟然如此不合作，實令本署感覺到其機構文化存在較深層的問題。為此，本人已向地政總署署長跟進有關情況。

重新審研的個案

5.12　投訴人有時會對調查結果表示不滿意，特別是當本署認為他們的投訴不成立的時候。有些投訴人要求本署覆檢他們的個案，而有少數人更指本署個別調查員不公平、工作欠全面或不稱職。由於所有調查報告均經本人親自審研並批核，這類指責可被視為針對本人的決定，而非對本署個別人員的投訴。

5.13　引致投訴人要求進行覆檢的原因撮要如下：

(a)　市民對服務質素的要求不斷提高；

(b)　他們直覺地認為自己是有理的；

(c)　認為申訴專員只應完全支持投訴人的要求；以及

(d)　希望向有關機構施加壓力。

5.14　本署會把任何反對意見作為上訴個案處理，審慎進行覆檢，研究是否有新的證據，或可否從另一角度加以分析，並在覆函中盡量回應投訴人提出的相反意見。若發現有新的資料，便會重新展開調查。我們有特定的程序覆檢個案，首先會要求當初負責有關投訴的調查員，就投訴人提出的覆檢理由作出評論，然後實際的覆檢工作會交由另一名調查員或總調查主任負責。覆檢的結論一般須經副申訴專員審閱，再由本人審批及作最後決定。

5.15　在本報告年度內，本署共接到359宗覆檢個案的要求，而在上一個年度則有280宗，增加28.2%，這可反映出投訴人更能明白他們擁有要求覆檢個案的權利。不過，大部分投訴人只是重申他們的論點，以及對本署的結論表示不滿。倘若他們能提出新資料或新角度，本署定會重新審研有關個案，並樂意修訂原本的決定。在本報告年度內的359宗覆檢個案中，有14宗（即3.9%）其後本署同意修訂有關決定。

圖表 5.4

重新審研的個案

結果＼理由	新證據		新角度		不在本署職權範圍內	合計
	有	沒有	有	沒有		
改變決定	2	-	12	-	-	14
維持決定	-	306	-	-	39	345
						359

5.16　有些固執己見的投訴人會不斷來信，甚至每天多次致電本署各級職員，以宣洩他們的不滿情緒。本署同情他們和諒解他們的心情。然而，本署的首要職責，是確保對投訴人和被投訴的機構公平，這是《申訴專員條例》的精神，也是本署成立的目的。就某些投訴點糾纏不清、辯論不休，絕不符合公平原則，而且有浪費社會資源之嫌。本署只會根據新的證據或論點進行覆檢，但卻不能應投訴人無休止的要求覆核其個案。

總覽

5.17　總括而言，市民對本署的意見或結論提出質疑，可令本署人員提高警覺和加強專業精神。本署人員致力確保所有調查都徹底和公平，並且樂意從不同的角度，進一步審研客觀的事實。然而，本署絕不向壓力低頭，不會向歪理屈服，也不會協助或教唆任何人借投訴解決私人恩怨。